

# Международно-правовые проблемы СНГ

## АСПЕКТЫ ВОЕННОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В РАМКАХ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

Л.Г. Ивашов\*,  
А.Н. Булыгин\*\*

Прекращение существования СССР обнажило комплекс военных проблем, связанных с обеспечением безопасности и обороны, которые предстояло решать вновь образованным независимым государствам. Поэтому уже в первом документе — Соглашении о создании Содружества Независимых Государств, подписанном Белоруссией, Россией и Украиной 8 декабря 1991 г., — его участники взяли обязательства сохранять и поддерживать под объединенным командованием общее военно-стратегическое пространство, включая единый контроль над ядерным оружием, создать необходимые условия для размещения, функционирования, материального и социального обеспечения Стратегических вооруженных сил, проводить согласованную политику по вопросам социальной защиты и пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей (ст. 6)<sup>1</sup>.

21 декабря 1991 г. в Алма-Ате одиннадцать государств — бывших республик СССР (за исключением стран Балтии и Грузии) заявили о приверженности целям и принципам Соглашения о создании Содружества Независимых Государств. При этом они вновь подчеркнули, что “в целях обеспечения международной стратегической стабильности и безопасности будет сохранено объединенное командование военно-стратегическими силами и единый контроль над ядерным оружием”<sup>2</sup>.

На алма-атинской встрече главы четырех государств — Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации и

---

\* Начальник главного управления международного военного сотрудничества Министерства обороны Российской Федерации, генерал-полковник, профессор.

\*\* Начальник направления правового обеспечения Штаба по координации военного сотрудничества государств — участников СНГ, генерал-майор.

Украины — подписали Соглашение о совместных мерах в отношении ядерного оружия, согласно которому ядерные вооружения, входящие в состав объединенных Стратегических вооруженных сил, должны были обеспечивать коллективную безопасность всех участников СНГ; подтверждалось обязательство о неприменении ядерного оружия первым; выражалась решимость совместно вырабатывать политику по ядерным вопросам; до полной ликвидации ядерного оружия на территориях Республики Беларусь и Украины решение о необходимости его применения принимать по согласованию с главами государств — участников соглашения Президентом России на основе процедур, разработанных государствами-участниками. В соглашении закреплены также обязательства государств-участников не передавать кому бы то ни было ядерное оружие или другие ядерные взрывные устройства и технологии, а также осуществлять контроль над такими ядерными и взрывными устройствами и др.

В порядке выполнения положений названных документов впредь до решения вопроса о реформировании Вооруженных Сил главы независимых государств поручили командование Вооруженными Силами маршалу Е.И. Шапошникову<sup>3</sup>.

Отсутствие единых подходов к роли и месту Вооруженных Сил бывшего СССР в условиях новых политических реальностей все более усиливало дезинтеграционные процессы в военной сфере. В результате область обороны поразил тяжелейший кризис: Более чем 3,5-миллионная армия, располагающая мощным ядерным потенциалом, была поставлена перед выбором: либо оставаться единой, либо трансформироваться в объединенную, либо разойтись по национальным квартирам<sup>4</sup>.

Политический курс ряда государств — участников Содружества на раздел Вооруженных Сил бывшего СССР основывался на принятых ими еще в 1990 году декларациях о государственном суверенитете, в которых закреплялось право на собственные вооруженные силы<sup>5</sup>. За создание собственных вооруженных сил активно выступали Азербайджан, Молдова, Грузия. Сторонниками сохранения единых вооруженных сил были Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан, Узбекистан и Туркменистан.

Стремление государств — участников Содружества к закреплению в документах норм о праве на создание собственных вооруженных сил нашло юридическое закрепление в Соглашении совета глав государств — участников Содружества Независимых Государств о Вооруженных Силах и пограничных войсках от 30 декабря 1991 г.<sup>6</sup> В нем государства — участники Содружества подтвердили свое законное право на создание собственных вооруженных сил, согласились совместно с главнокомандующим Вооруженными Силами решить вопрос о порядке управления силами общего назначения и о

последовательности осуществления мер по реализации государствами Содружества права на создание собственных вооруженных сил. На этой же встрече государствами — участниками Содружества было также заключено Соглашение по Стратегическим силам. В нем давалось определение “Стратегических сил”, подтверждалась необходимость создания объединенного командования Стратегическими силами и сохранения единого контроля над ядерным оружием и другими видами оружия массового уничтожения и порядка принятия решения о необходимости применения ядерного оружия. Участники этого соглашения договорились о том, что: ядерное оружие, размещенное на территории Украины, находится под контролем объединенного командования стратегических сил с целью его неиспользования и разукрупнения к концу 1994 года, в том числе тактического ядерного оружия — до 1 июля 1992 г.; процесс уничтожения ядерного оружия, размещенного на территории Республики Беларусь, Российской Федерации и Украины, под совместным контролем государств Содружества; перечень Стратегических сил, находящихся на территориях государств — участников Содружества, определяется отдельным протоколом.

В дальнейшем военно-политические отношения государств — участников Содружества стремительно развивались в русле достижения соглашений, закрепляющих раздел Вооруженных Сил бывшего СССР. Так, 16 января 1992 г. во время своей четвертой встречи в Москве главы государств — участников Содружества условились в недельный срок созвать полномочную рабочую группу для рассмотрения комплекса вопросов реформирования и статуса Вооруженных Сил бывшего СССР на территориях государств — участников Содружества, включая вопросы их финансирования<sup>7</sup>. Они заявили о своей готовности в целях сохранения и укрепления обороноспособности Содружества в самое ближайшее время осуществить ряд мер в военной области:

- принять соглашение на межгосударственном уровне о статусе вооруженных сил на территориях государств — участников Содружества;

- обеспечить национальным законодательством всю полноту политических, социально-экономических и личных прав и свобод для военнослужащих и членов их семей в соответствии с нормами международного права;

- исключить любые ограничения в рамках государств Содружества на право оставаться на постоянное место жительства по месту прохождения службы или избирать другое место жительства;

- вопросы сокращения и передислокации войск решать только на правовой основе;

— разработать и принять программу для решения жилищных вопросов, в согласованном порядке осуществлять пенсионное обеспечение военнослужащих и др.

В силу того что Вооруженные Силы бывшего СССР в условиях новых политических реальностей — суверенизации постсоветского пространства — фактически и юридически оказались на иностранной территории под контролем государств — участников СНГ, то возобладали идеи создания правовой и моральной основы военной службы граждан Содружества посредством выработки согласованных документов о принятии военнослужащими военной присяги в зависимости от того, где они проходят военную службу. Были заключены Соглашение о военной присяге в силах общего назначения и Соглашение государств — участников Содружества Независимых Государств о военной присяге в стратегических силах. Согласно этим документам военнослужащие должны были присягать на верность народу государства, гражданами которого они являлись, обязывались выполнять Конституцию и законы этого государства, а также государства Содружества, на территории которого они выполняли воинский долг.

Однако консолидирующего эффекта в армейскую среду эти соглашения не внесли. Скорее всего наоборот. Названные документы еще более способствовали усилению обстановки неопределенности в умах и настроениях военнослужащих, неуверенности за свое будущее, так как политические решения не оправдывали их ожиданий. Об этом свидетельствовал тот факт, что 86% из числа опрошенных участников Всеармейского собрания представителей офицерских собраний высказались за принятие единой присяги для Вооруженных Сил СНГ<sup>8</sup>. Соглашения также не давали ответа на вопрос о том, как поступать с теми военнослужащими, кто еще до образования Содружества присягал на верность народу Советского Союза и десятки лет своей жизни отдал службе в рядах его Вооруженных Сил.

На четвертой встрече глав государств был также решен вопрос о военно-морской символике бывшего СССР. В качестве основного (кормового) военно-морского флага вводился исторический российский Андреевский флаг. Но, пожалуй, наиболее настораживающим фактом январской 1991 года встречи глав государств для армейской жизни явилось подписание ими кроме названных соглашений документа, подтверждавшего, что Военно-Морской Флот бывшего СССР входит в состав Стратегических сил, за исключением части сил Черноморского флота, которые войдут в состав вооруженных сил Украины. Оговаривалось также, что часть кораблей Каспийской флотилии будет передана Азербайджанской Республике. Причем при передаче кораблей государствам — участникам Содружества на них вместо Андреевского флага будут подниматься военно-морские

флаги соответствующих государств, а сама передача будет обуславливаться двусторонними соглашениями соответственно между Российской Федерацией, Украиной и Азербайджанской Республикой.

Таким образом, в документах, принятых на четвертой московской встрече глав государств, впервые были согласованы и закреплены юридические нормы, положившие начало разделу Вооруженных Сил бывшего СССР. В последующем они получили свое развитие в Соглашении между Республикой Армения, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Российской Федерацией, Республикой Таджикистан, Туркменистаном и Республикой Узбекистан о Силах общего назначения на переходный период<sup>9</sup> и Соглашении между государствами — участниками Содружества Независимых Государств о статусе Стратегических сил<sup>10</sup>. Эти соглашения были заключены на минской встрече глав государств 14 февраля 1992 г.

Ввиду того что, согласно ст. 11 Соглашения о создании Содружества Независимых Государств, действие норм права бывшего СССР, включая положения о составе его Вооруженных Сил, прекращалось на территории государств-участников, в названных соглашениях соответственно впервые давалось определение “Сил общего назначения”, а также было уточнено понятие “Стратегические силы”, сформулированное ранее в Соглашении по Стратегическим силам от 30 декабря 1991 г.

К Силам общего назначения были отнесены объединения, соединения, части, учреждения, военно-учебные заведения, другие воинские формирования и военные объекты, не входящие в Стратегические силы Содружества Независимых Государств, а также собственные вооруженные силы государств-участников, оперативно подчиненные с их согласия Главному командованию Объединенных Вооруженных Сил<sup>11</sup>. Управление собственными вооруженными силами государств — участников Содружества входило в компетенцию министерств обороны (комитетов по обороне) этих государств (ст. 2 Соглашения).

Стратегические силы предназначались для обеспечения безопасности всех государств — участников Соглашения. Понятием “Стратегические силы” охватывались воинские формирования и объекты, находящиеся под единым командованием, перечень которых определялся каждым государством по согласованию с командованием Стратегическими силами с последующим утверждением его Советом глав государств.

Руководство Стратегическими силами возлагалось на Командующего Стратегическими силами, который одновременно подчинялся Совету глав государств и Главнокомандующему Объединенными Вооруженными Силами Содружества.

Постоянное или временное размещение и функционирование воинских формирований и объектов Стратегических сил в местах

дислокации на территориях государств — участников Содружества обуславливались соглашением этих государств. При этом оговаривалось, что Стратегические силы не вмешиваются во внутренние дела государств пребывания и ни в чем не затрагивают их суверенитет.

Переговоры о заключении Соглашения о статусе Стратегических сил выявили противоречивость взглядов государств — участников СНГ, что нашло отражение в сделанных ими оговорках при подписании этого документа: Азербайджанская Республика согласилась осуществлять финансирование лишь той части Стратегических сил, которые находились на ее территории; Армения настояла на отражении в документе особого мнения, согласно которому “имущество Стратегических сил является совместной собственностью всех государств — участников Соглашения”; Президент Казахстана отметил необходимость заключения соглашений по полигонам с Республикой Казахстан; Украина высказалась против закрепленного в документе положения о том, что “Стратегические силы предназначены для обеспечения безопасности всех государств — участников Соглашения и содержатся за счет фиксированных взносов этих государств” (ст. 2). Кроме того, Президент Украины при подписании документа указал срок выхода из этого Соглашения — конец 1994 года. Республикой Молдова Соглашение о статусе Стратегических сил вовсе не было подписано.

Необходимость решения комплекса проблем в деле военного сотрудничества потребовала создания специального органа, который координировал бы отношения государств — участников Содружества в военной области. В этих целях 14 февраля 1992 г. решением государств — участников Содружества был образован Совет министров обороны — высший коллегиальный орган Совета глав государств по вопросам военной политики и военного строительства<sup>12</sup>.

Совет министров обороны на первоначальном этапе своей деятельности состоял из министров обороны (председателей комитетов по обороне) государств — участников Содружества, Главнокомандующего Объединенными Вооруженными Силами Содружества, начальника Генерального штаба и командующего Стратегическими силами Объединенных Вооруженных Сил СНГ. Председателем Совета министров обороны был Главнокомандующий ОВС Содружества.

К полномочиям Совета министров обороны было отнесено рассмотрение концептуальных подходов к обеспечению оборонной достаточности регионов государств — участников Содружества, проектов договоров (соглашений) по вопросам обороны и военного строительства, разработка предложений по организационной структуре ОВС СНГ, реализация соглашений государств — участников Содружества в военной области и другие вопросы.

Благие намерения суверенных государств Содружества по созданию собственных вооруженных сил требовали дополнительных бюджетных ассигнований на их содержание, материально-техническое обеспечение, осуществление ремонтных и научно-исследовательских работ. Однако истощенный бюджет государств — участников СНГ в условиях рыночных отношений не мог удовлетворить реальные запросы оборонных ведомств. Материальное положение военнослужащих и членов их семей все более ухудшалось. Сама жизнь подсказывала необходимость объединения в деле формирования единого оборонного бюджета и порядка финансирования вооруженных сил государств Содружества, обеспечения их вооружением, техникой, материальными средствами, организации производственной деятельности ремонтных предприятий, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ. Для решения этих проблем в феврале 1992 года был заключен ряд международных соглашений<sup>13</sup>.

Исходя из необходимости принятия согласованных мер обеспечения правового положения военнослужащих, лиц, уволенных из военной службы, удовлетворения пожеланий военнослужащих перевестись для прохождения военной службы или уволиться в запас из одного государства Содружества в другое, было также заключено Соглашение о социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей. В нем государствами — участниками Содружества подтверждалось положение о том, что за военнослужащими, лицами, уволенными с военной службы и проживающими на территории государств — участников Содружества, а также членами их семей сохраняется уровень прав и льгот, установленных ранее законами и другими нормативными актами бывшего Союза ССР.

Участники Содружества единодушно высказались за необходимость установления и обеспечения всей полноты политических, социально-экономических и личных прав и свобод военнослужащим и членам их семей в соответствии с нормами международного права, включая следующие права: сохранять гражданство государства — участника Содружества, которое они имели до призыва (поступления) на военную службу; иметь в собственности принадлежащее им имущество и распоряжаться им по своему усмотрению; проживать в занимаемых ими жилых помещениях; получать пенсию; при пересечении Государственной границы государства Содружества провозить личное имущество без взимания пошлин, налогов и сборов; получать образование в высших, средних и среднеспециальных учебных заведениях Содружества; пользоваться дошкольными детскими учреждениями, медицинским и другими видами социального обеспечения; на трудоустройство в государственные органы, предприятия, учреждения и организации после увольнения с военной службы; принимать гражданство государства пребывания, оставаться на постоянное жительство

во на территории государства пребывания или избирать другое место жительства. Государства — участники Содружества также взяли на себя обязательства разработать и принять взаимосогласованные законодательные акты о социальной защите военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей.

Парадоксальность положения, сложившегося в рамках СНГ в феврале 1992 года по вопросам военного сотрудничества, заключалась в том, что обусловленное соглашениями право государств Содружества на создание собственных вооруженных сил не подкреплялось их финансовыми, материальными и кадровыми возможностями, требовало значительного времени на образование национальной оборонной инфраструктуры, входило в противоречие с необходимостью сохранения единого оборонного пространства и совместного осуществления контроля над ядерным оружием.

Военно-политические реальности этого времени свидетельствовали о напряженной обстановке в войсках (силах) на территории постсоветского пространства, требовали от политических и военных деятелей Содружества принятия коллективных решений, позволяющих избежать опасных последствий скоротечного раздела Вооруженных Сил бывшего СССР.

Выходом из создавшегося положения явилось образование Объединенных Вооруженных Сил Содружества, в связи с чем 20 марта 1992 г. в Киеве был заключен ряд соглашений: Соглашение об Объединенных Вооруженных Силах на переходный период; Соглашение о правовых основах деятельности Объединенных Вооруженных Сил Содружества Независимых Государств; Соглашение о принципах комплектования Объединенных Вооруженных Сил Содружества Независимых Государств и прохождения в них военной службы; Соглашение о статусе Сил общего назначения; Решение о Главном командовании Объединенных Вооруженных Сил Содружества Независимых Государств и другие документы.

На временный характер создания ОВС СНГ указывалось в преамбуле этих документов и в их названии. Так, в преамбуле Соглашения об Объединенных Вооруженных Силах на переходный период отмечалось, что его участники исходят из “необходимости взаимоприемлемого и организованного решения вопросов по реформированию Вооруженных Сил бывшего Союза ССР”, что Объединенные Вооруженные Силы СНГ “образуются на переходный период с целью обеспечения безопасности государств-участников, сохранения управления войсками, предотвращения конфликтов”. Время переходного периода в них не оговаривалось.

Объединенные Вооруженные Силы СНГ включали Стратегические силы Содружества и Силы общего назначения, руководство которыми соответственно осуществляли командующие. Собствен-



ные вооруженные силы государств — участников Содружества в структуру ОВС СНГ не входили. С согласия государств их могли передавать в оперативное подчинение Главному командованию ОВС. В таком случае на них распространялись полномочия высших органов СНГ и Главного командования ОВС только в части, касающейся вопросов оперативного подчинения.

Руководство ОВС СНГ осуществлялось Главнокомандующим через Главное командование ОВС СНГ, в состав которого входили Генеральный штаб ОВС Содружества, командование Стратегических сил, командование Сил общего назначения. Полномочия Главного командования ОВС СНГ определялись положением о Главном командовании Объединенных Вооруженных Сил Содружества Независимых Государств.

Отсутствие единой политической воли государств — участников СНГ в вопросе создания Объединенных Вооруженных Сил Содружества проявилось при подписании названных документов. Под ними не поставили свои подписи главы государств Азербайджана, Молдовы, Туркменистана и Украины.

Переходный период, который был отведен историей для реформирования Вооруженных Сил бывшего СССР, деятельности Главного командования ОВС СНГ, оказался слишком недолгим.

24 сентября 1993 г. (т.е. через полтора года с момента их образования) главы государств — участников Содружества, ссылаясь на необходимость сосредоточения усилий на координации военного сотрудничества и согласования основных принципов военного строительства, приняли Решение о реорганизации Главного командования Объединенных Вооруженных Сил СНГ. Согласно этому документу Главное командование ОВС СНГ было реорганизовано в Штаб по координации военного сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств; упразднялась должность Главнокомандующего ОВС СНГ; руководство Главным командованием ОВС Содружества на период реорганизации возлагалось на начальника Штаба Объединенных Вооруженных Сил Содружества; правительствам государств — участников Содружества поручалось обеспечить правовую и социальную защищенность военнослужащих и лиц гражданского персонала, высвобождаемых при реорганизации Главного командования ОВС СНГ.

Таким образом, анализ международных договоров, соглашений, заключенных в рамках СНГ в военной области, показывает, что к концу 1993 года Вооруженные Силы бывшего СССР были реорганизованы в собственные вооруженные силы государств Содружества.

Реалиями дня стали: распад единой военной инфраструктуры, единого оборонного пространства, отсутствие современных вооруженных сил в государствах СНГ и их низкая боеспособность.

Образование государствами Содружества собственных вооруженных сил не решило главной проблемы, возникшей после распада бывшего СССР, — обеспечения коллективной безопасности в рамках СНГ.

Объективной предпосылкой создания такой системы безопасности являются собственные жизненно важные интересы государств — членов СНГ, которые можно отстоять только совместными усилиями. Именно коллективные действия позволяют обеспечить свою безопасность со значительно меньшими экономическими и научно-техническими издержками, ослабить территориальные, пограничные, этнические противоречия, предотвратить вооруженные конфликты на территории бывшего СССР.

С учетом этих обстоятельств 15 мая 1992 г. в Ташкенте был заключен Договор о коллективной безопасности (ДКБ), участниками которого являются девять государств (Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Узбекистан и Таджикистан). Договор является своего рода примером создания региональной организации коллективной безопасности в соответствии со ст. 52 Устава ООН.

Он состоялся благодаря активным сторонникам создания коллективной безопасности Содружества: Армении, Казахстану, Кыргызстану, России, Таджикистану и Узбекистану. Они же первыми и поставили свои подписи под Ташкентским договором. В последующем к нему присоединились Азербайджанская Республика (24 сентября 1993 г.), Грузия (9 декабря 1993 г.), Республика Беларусь (3 января 1994 г.). Молдова, Туркменистан и Украина отказались от участия в Договоре.

Договор вступил в силу 20 апреля 1994 г. после сдачи ратификационных грамот подписавшими его государствами.

Положения о коллективной безопасности в рамках Содружества нашли также отражение в ст. 11—15 Устава Содружества Независимых Государств, принятого 22 января 1993 г. решением Совета глав государств Содружества<sup>14</sup>.

Участники ДКБ взяли на себя обязательства воздерживаться от применения силы или угрозы силой, разрешать все разногласия между собой и с другими государствами мирными средствами, не вступать в военные союзы и не принимать участия в группировках государств, а также в действиях, направленных против другого государства-участника.

В случае создания в Европе и Азии системы коллективной безопасности и заключения с этой целью договоров участники ДКБ вступают в консультации друг с другом.

Консультации проводят также при возникновении угрозы безопасности, территориальной целостности и суверенитету государств

ва — участника Договора либо угрозы международному миру и безопасности. Совершение агрессии против государства — участника ДКБ рассматривается как агрессия против всех государств, заключивших договор. При этом остальные партнеры по Договору оказывают необходимую помощь, включая военную, а также поддержку находящимися в их распоряжении средствами в порядке осуществления прав на коллективную самооборону в соответствии со ст. 51 Устава ООН.

С целью отражения агрессии решения об использовании вооруженных сил принимаются главами государств Содружества. При этом использование вооруженных сил за пределами территории государств — участников Договора может осуществляться исключительно в интересах международной безопасности в строгом соответствии с Уставом ООН.

Важное значение для обеспечения соблюдения ДКБ имеют создание, размещение и функционирование объектов системы коллективной безопасности на территории государств-участников. Этот вопрос подлежит урегулированию специальными соглашениями.

Примером может быть Соглашение о средствах систем предупреждения о ракетном нападении и системах контроля космического пространства 1992 года. В этом документе понятием “средства системы предупреждения о ракетном нападении (СПРН) и системы контроля космического пространства (СККП)” охвачены связанные в единые системы средства наземного базирования, размещенные на территориях государств-участников, и средства космического базирования: радиолокационные станции обнаружения баллистических ракет и сопровождения космических объектов, радиологические и оптико-электронные комплексы обнаружения и распознавания космических объектов, космические аппараты обнаружения стартов баллистических ракет, командные пункты, пункты управления, приема и обработки информации, узлы и каналы связи, инженерные сооружения и коммуникации.

Средства СПРН и СККП являются собственностью государств, на территории которых они находятся. Государства — участники соглашения обеспечивают их эксплуатацию в местах размещения, не допускают действий, препятствующих боевому функционированию этих средств в единых системах.

Логическим продолжением усилий государств Содружества по укреплению ДКБ является заключение Соглашения о создании Объединенной системы противовоздушной обороны 1995 года.

В соответствии с этим документом в Объединенную систему противовоздушной обороны (ОС ПВО) входят силы и средства противовоздушной обороны государств-участников. ОС ПВО призвана решать следующие задачи:

— обеспечение охраны государственных границ государств-участников в воздушном пространстве;

— осуществление совместного контроля за порядком использования воздушного пространства;

— оповещение государств-участников о воздушно-космической обстановке, предупреждение о ракетном и воздушном нападении;

— ведение согласованных действий войск противовоздушной обороны государств-участников по отражению воздушно-космического нападения.

Государства взяли обязательства обеспечивать постоянную боевую готовность войск и сил, выделяемых ОС ПВО, и их действия при выполнении совместных задач противовоздушной обороны. Порядок взаимодействия сил и средств ОС ПВО определяется планом, разрабатываемым Координационным комитетом по вопросам противовоздушной обороны при Совете министров обороны Содружества совместно со Штабом по координации военного сотрудничества государств — участников СНГ с учетом планов применения сил и средств ПВО (ПВО и ВВС).

Непосредственное управление войсками и силами ПВО (ПВО и ВВС) каждого государства-участника осуществляют командующие войсками ПВО (ПВО и ВВС) этих государств с учетом плана взаимодействия сил и средств ОС ПВО.

Координация действий сил и средств ОС ПВО осуществляется с центрального командного пункта войск противовоздушной обороны Российской Федерации.

Постоянное боевое дежурство по охране воздушных границ осуществляет часть сил и средств ОС ПВО на основе плана взаимодействия сил и средств ОС ПВО. При этом управление дежурными силами и средствами ОС ПВО осуществляется с командных пунктов ПВО (ПВО и ВВС) государств-участников, а координация их действий — с центрального командного пункта войск противовоздушной обороны РФ.

Почти через три года с момента подписания Договора о коллективной безопасности была разработана и принята его участниками своего рода идеология безопасности, представляющая собой совокупность взглядов на предотвращение и устранение угрозы миру, совместную защиту от агрессии, обеспечение суверенитета и территориальной целостности. Она нашла выражение в Концепции коллективной безопасности государств — участников Договора о коллективной безопасности, утвержденной решением Совета коллективной безопасности 10 февраля 1995 г.

Концепция включает в себя три основных раздела: основы военной политики государств-участников; основы обеспечения коллективной безопасности; основные направления и этапы создания системы коллективной безопасности.

Обращает на себя внимание положение Концепции о том, что государства-участники в политическом и военном отношении не считают своим противником ни одно государство или коалицию государств, видят в лице всех государств мирового сообщества равноправных партнеров. В документе называются факторы, которые при определенных условиях могут привести к перерастанию военной опасности в непосредственную военную угрозу для государств Содружества:

- наращивание группировок войск (сил) в прилегающих к внешним границам государств-участников регионах до пределов, нарушающих сложившееся соотношение сил;

- создание и подготовка на территории других государств вооруженных формирований, предназначенных для применения против государств-участников;

- развязывание пограничных конфликтов и вооруженных провокаций с территориями сопредельных государств;

- ввод иностранных войск на сопредельные с государствами-участниками территории (если это не связано с мерами по восстановлению и поддержанию мира в соответствии с решением Совета Безопасности ООН или ОБСЕ).

Государства — участники ДКБ к основным источникам опасности относят: территориальные притязания других стран к государствам-участникам; существующие и потенциальные очаги локальных войн и вооруженных конфликтов прежде всего в непосредственной близости от их границ; возможность применения ядерного (в том числе несанкционированного) и других видов оружия массового поражения; распространение ядерного и других видов оружия массового уничтожения, средств его доставки и новейших технологий военного производства в сочетании с попытками отдельных стран, организаций и террористических групп реализовать свои политические и военные устремления; попытки вмешательства извне во внутренние дела государств-участников; международный терроризм, политику шантажа.

Приоритетными направлениями в совместной деятельности по предотвращению военной угрозы государства — участники ДКБ считают: участие совместно с другими государствами и международными организациями в создании систем коллективной безопасности в Европе и Азии; координацию действий по реализации имеющихся и разработке новых международных договоренностей по вопросам разоружения и контроля над вооружениями; расширение мер доверия в военной области; установление и развитие равноправных партнерских отношений с НАТО, другими военно-политическими организациями и региональными структурами безопасности; проведение операций по поддержанию мира по решению Совета Безопасности ООН, ОБСЕ в соответствии с международными обязательствами.

В Концепции сформулированы основные принципы коллективной безопасности:

- неделимость безопасности: агрессия против одного государства-участника рассматривается как агрессия против всех государств-участников;

- равная ответственность за обеспечение безопасности;

- соблюдение территориальной целостности, уважение суверенитета, невмешательство во внутренние дела и учет интересов друг друга;

- коллективность обороны, создаваемой на региональной основе;

- принятие решений по принципиальным вопросам обеспечения коллективной безопасности на основе консенсуса;

- соответствие состава и готовности сил и средств масштабу военной угрозы.

Концепция определяет систему коллективной безопасности как совокупность межгосударственных органов (Совет коллективной безопасности, Совет министров иностранных дел, Совет министров обороны) и национальных структур управления, сил и средств, обеспечивающих защиту интересов, суверенитета и территориальной целостности государств — участников ДКБ.

Высшим политическим органом ДКБ является Совет коллективной безопасности (СКБ), в состав которого входят главы государств, министры иностранных дел, министры обороны государств-участников.

СКБ рассматривает вопросы, связанные с обеспечением выполнения ДКБ; проводит консультации с целью координации позиций государств-участников в случае возникновения угрозы безопасности, территориальной неприкосновенности и суверенитету одного или нескольких государств-участников либо угрозы миру и международной безопасности; вырабатывает меры по совершенствованию управления обороной государств-участников; рассматривает вопросы предоставления необходимой помощи, в том числе военной, государству-участнику, подвергшемуся агрессии со стороны какого-либо государства или группы государств; устанавливает и принимает меры, которые он найдет необходимыми для поддержания или восстановления и безопасности; координирует деятельность государств-участников по основным направлениям мобилизационной подготовки вооруженных сил и хозяйственных структур; вырабатывает рекомендации по основным направлениям военно-технической политики и оснащению вооруженных сил государств-участников вооружением и военной техникой.

Высшими консультативными органами являются Совет министров иностранных дел и Совет министров обороны.

Государствами — участниками ДКБ созданы также рабочие органы (Комитет начальников штабов, Координационный комитет по вопросам ПВО, Военно-технический комитет, Секретариат СКБ), деятельность которых направлена на решение практических вопросов формирования системы коллективной безопасности в военной области.

Генеральные (главные) штабы вооруженных сил государств — участников ДКБ проводят значительную работу по разработке и согласованию документов, необходимых для конкретного определения состава, численности, всестороннего обеспечения коалиционных группировок войск (сил) в регионах коллективной безопасности, организации систем управления, а также порядка и способов их применения.

Элементом системы коллективной безопасности являются вооруженные силы, коалиционные (объединенные) группировки войск (сил) в регионах для отражения агрессии, совместная (объединенная) система противовоздушной обороны, а также другие системы государств-участников.

Формирование системы коллективной безопасности предусматривается осуществляться поэтапно с учетом развития военно-политической обстановки в мире:

- на первом этапе в основном завершить создание вооруженных сил государств-участников; разработать программу военного и военно-технического сотрудничества и приступить к ее реализации; создавать правовые акты, регламентирующие функционирование системы коллективной безопасности;

- на втором этапе создать коалиционные (объединенные) группировки войск (сил) для отражения возможной агрессии и совместную (объединенную) систему противовоздушной обороны, а также рассмотреть вопрос о создании объединенных вооруженных сил;

- на третьем этапе завершить создание системы коллективной безопасности государств-участников.

К основным задачам по повышению обороноспособности государств — участников Договора о коллективной безопасности отнесены:

- завершение создания вооруженных сил государств-участников;

- восстановление и развитие кооперации по разработке, производству и ремонту вооружения и военной техники;

- развитие сотрудничества и взаимодействия в областях, обеспечивающих формирование и функционирование системы коллективной безопасности;

- расширение правовой базы сотрудничества в военной области.

Главные усилия при этом сосредоточиваются:

1. В военно-политической области (координация позиций государств — участников Договора по вопросам военно-политического сотрудничества с другими государствами и международными организациями; разработка механизма принятия и реализации коллективных решений на применение вооруженных сил государств-участников в целях отражения агрессии; сближение законодательства государств-участников по вопросам реализации Договора о коллективной безопасности; координация позиций государств-участников по вопросам сокращения и ограничения вооружений и по мерам доверия в военной области).

2. В области строительства, подготовки и применения вооруженных сил (оказание государствами-участниками взаимной помощи в создании и развитии вооруженных сил; согласование возможных стратегических и операционных направлений, оперативного оборудования территорий государств-участников в интересах коллективной обороны; согласование состава и дислокации сил и средств государств-участников, выделяемых в группировки войск в регионах в целях обеспечения коллективной обороны, и др.).

3. В военно-технической области (согласование военно-технической политики государств-участников, восстановление и развитие кооперации в разработке, производстве и ремонте вооружения и военной техники; координация военно-научной деятельности и др.)<sup>15</sup>.

Как видно, создана достаточно впечатляющая нормативно-правовая база для обеспечения коллективной безопасности в рамках СНГ, основу которой составляет Договор от 15 мая 1992 г.

Велико значение этого документа. Он является важным политико-правовым средством, сыгравшим в свое время значительную роль в деле предотвращения опасных последствий дезинтеграционных процессов в военной области на территории бывших союзных республик, не дав выплеснуться им за пределы постсоветского пространства. И ныне ДКБ остается сдерживающим фактором возникновения вооруженных конфликтов в СНГ и по периметру его границ.

Существенную роль играет Договор в деле укрепления региональной безопасности, противодействуя возникающей угрозе интересам Содружества. Так, сложившаяся в начале октября 1996 года ситуация в Афганистане вызвала серьезную озабоченность руководителей государств Центрально-Азиатского региона Содружества. Они в соответствии со ст. 2 Договора о коллективной безопасности в целях координации своих позиций и выработки согласованных мер по стабилизации сложившейся обстановки незамедлительно привели в действие механизм совместных консультаций, которые



состоялись 4 октября 1996 г. в Алма-Ате. На основе проекта “алма-атинской пятерки” Совет Безопасности ООН провел вызвавшее широкий резонанс официальное заседание и принял важную и своевременную резолюцию, закрепившую основные принципы и направления афганского урегулирования, в полной мере отвечающие интересам “алма-атинской пятерки”<sup>16</sup>.

Государства — участники ДКБ принимают активное участие в миротворческой деятельности Содружества, которая по своей сути является составной частью коллективной безопасности. На сегодняшний день она является главным реально существующим средством поддержания мира и укрепления региональной безопасности, как того требует Устав ООН (гл. VIII).

В то же время ДКБ не лишен и ряда недостатков содержательного характера. Они сводятся к тому, что три из двенадцати государств Содружества не поставили свои подписи под этим документом; почти на два года затянулся процесс ратификации Договора, что значительно затормозило разработку и принятие документов, направленных на создание инфраструктуры коллективной безопасности, существенно замедлило интеграционные процессы в оборонной сфере государств — участников Договора; в ДКБ не содержится четко сформулированной цели, ради которой он заключен; не отражено положение о том, что он является разновидностью регионального соглашения в деле поддержания международного мира и безопасности в соответствии со ст. 52—54 Устава ООН; нечетко сформулировано положение о целях консультаций, проводимых в соответствии со ст. 1 ч. III ДКБ; неопределенно сформулирована статья о механизме продления Договора; неудачным является содержание ст. 6 ДКБ, согласно которой решение об использовании Вооруженных Сил за пределами национальной территории в целях отражения агрессии принимается главами государств-участников, так как во многих государствах они такими полномочиями не обладают. Наконец, в тексте ДКБ отсутствует статья, предусматривающая его регистрацию в Секретариате ООН в соответствии со ст. 102 Устава ООН<sup>17</sup>.

В немалой степени названные издержки ДКБ негативно сказались на выполнении своих обязательств его участниками. Интеграционные процессы в военно-политической области проходят неровно и носят в целом пока декларативно-совещательный характер; не налажен механизм реализации и контроля за исполнением договорных документов и коллективных решений; спланированные практические мероприятия растянуты по времени и не имеют определяющего характера в обеспечении коллективной безопасности; не разработаны программы военно-технического и военно-экономического сотрудничества; требует доработки система межгосудар-

ственных органов; не отработан порядок принятия практических мер, адекватных изменениям военно-политической обстановки, включая механизм реализации коллективных решений о применении сил и средств системы коллективной безопасности.

Геополитическое положение государств — участников ДКБ, внешнеполитические реальности, складывающиеся в мире по периметру границ Содружества, настоятельно требуют дальнейшего совершенствования правовой базы обеспечения коллективной безопасности, имплементации обязательств, вытекающих из названного договора, в национальное законодательство, военные доктрины государств — участников ДКБ.

Созданию эффективной системы коллективной безопасности в рамках СНГ может способствовать развитие более тесного и широкого сотрудничества в военной области, вплоть до восстановления единого стратегического пространства, оборонной инфраструктуры и централизованного оперативного руководства национальными вооруженными силами.

Совсем немного времени остается до истечения срока действия ДКБ, так как в соответствии со ст. 11 он заключен “на пять лет с последующим продлением”. С учетом того, что в тексте Договора не указан срок, на который он может быть продлен, дальнейшая его судьба будет всецело зависеть от политической воли государств-участников. При этом возможны следующие способы решения этой проблемы: а) путем заключения специального соглашения (протокола), подтверждающего, что Договор продлен на определенный срок; б) путем включения условия о продлении в текст Договора, то есть его частичное изменение; в) путем новации Договора, то есть обновления обязательств государствами-участниками с учетом новых политических реалий, в том числе в части, касающейся срока действия Договора<sup>18</sup>.

Представляется, что из названных способов наиболее целесообразным мог бы быть последний, что позволило бы его участникам продлить ДКБ и устранить существенные его недостатки, а также привести содержание Договора в соответствие с существующими фактическими отношениями государств-участников.

---

<sup>1</sup> Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. — Вып. первый. — Минск, 1992. — С. 6—8.

<sup>2</sup> См. Алма-Атинская декларация // Там же. — С. 15.

<sup>3</sup> См. Протокол Совещания глав независимых государств от 21 декабря 1991 г. // Там же. — С. 12.

<sup>4</sup> Шапошников Е.И. Об интеграции вооруженных сил государств Содружества // Военная мысль. Специальный выпуск. 1992. — Июль. — С. 103—104.

<sup>5</sup> См., например, ст. 10 Декларации Верховного Совета БССР "О государственном суверенитете Белорусской Советской Социалистической Республики", принятой в июле 1990 года (АИФ. — 1990. — № 31); ст. IX Декларации о государственном суверенитете Украины, принятой Верховным Советом Украинской ССР 16 июля 1990 г. (АИФ. — 1990. — № 29).

<sup>6</sup> Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. — Вып. первый. — С. 24—25.

<sup>7</sup> См. Протокольная запись рабочей встречи глав государств Содружества Независимых Государств от 16 января 1992 г. // Там же. — С. 34.

<sup>8</sup> См. Ракурс. Теория. Практика. Информация. — Вып. № 1(1). — М., 1992. — С. 13.

<sup>9</sup> Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. — Вып. второй. — Минск, 1992. — С. 55—56.

<sup>10</sup> Там же. — С. 50—54.

<sup>11</sup> Решением Совета глав государств СНГ от 14 февраля 1992 г. Командующим ОВС СНГ был назначен маршал авиации Е.И. Шапошников // Там же. — С. 42.

<sup>12</sup> Решение Совета глав государств Содружества о создании Совета министров обороны было подписано Арменией, Казахстаном, Россией, Таджикистаном и Узбекистаном.

<sup>13</sup> Соглашение между государствами — участниками Содружества Независимых Государств о формировании единого оборонного бюджета и порядке финансирования вооруженных сил государств Содружества, а также Соглашение о принципах обеспечения вооруженных сил государств — участников Содружества вооружением, техникой, материальными средствами, организации производственной деятельности ремонтных предприятий, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. — Вып. второй. — С. 42—44, 48—49.

<sup>14</sup> Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. — № 1(9). — Минск, 1993. — С. 21.

<sup>15</sup> См. "Основные направления углубления военного сотрудничества государств — участников Договора о коллективной безопасности", утвержденные Решением Совета коллективной безопасности 10 февраля 1995 г. // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. — Вып. № 1(18). — Минск, 1995. — С. 52.

<sup>16</sup> Лавров С. Независимые государства Содружества в Объединенных Нациях // Международная жизнь. — 1997. — № 2. — С. 77—81.

<sup>17</sup> Тем не менее Договор все же был зарегистрирован в 1995 году. См. Решение Совета коллективной безопасности от 26 мая 1995 г. // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. — № 2(19). — Минск, 1995. — С. 87.

<sup>18</sup> Словарь международного права. — М., 1982. — С. 182.

*Статья поступила в редакцию в марте 1998 г.*